



Autonomia x equidade: o dilema da utilização do critério gestão ambiental no ICMS ecológico paraense

Lise Tupiassu, Gisleno Cruz, Jean-Raphaël Gros-Désormeaux

► To cite this version:

Lise Tupiassu, Gisleno Cruz, Jean-Raphaël Gros-Désormeaux. Autonomia x equidade: o dilema da utilização do critério gestão ambiental no ICMS ecológico paraense. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, 2019, 10, 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i1.23816 . hal-03323536

HAL Id: hal-03323536

<https://hal.science/hal-03323536v1>

Submitted on 21 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 10 | n. 1 | janeiro/abril 2019 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Autonomia x equidade: o dilema da utilização do critério gestão ambiental no ICMS ecológico paraense

Autonomy x equity: the dilemma of the use of the environmental management criteria on the ecological value added tax

Lise Tupiassu*

Universidade Federal do Pará (Brasil)

lisetupiassu@gmail.com

Gisleno Cruz**

Universidade Federal do Pará (Brasil)

gisleno.augusto@gmail.com

Jean-Raphaël Gros-Désormeaux***

Université des Antilles et de la Guyanne (França)

jrmgrosdesormeaux@yahoo.fr

Como citar este artigo/How to cite this article: TUPIASSU, Lise; CRUZ, Gisleno; GROS-DÉSORMEAUX, Jean-Raphaël. Autonomia x equidade: o dilema da utilização do critério gestão ambiental no ICMS ecológico paraense. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 151-182, jan./abr. 2019. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v10i1.23816

* Professora da Universidade Federal do Pará e do Centro Universitário do Estado do Pará (Belém - PA, Brasil). Doutora em Direito Público pela Université Toulouse 1 - Capitole. Mestre em Direito Tributário pela Université Paris I - Panthéon-Sorbonne. Mestre em Instituições jurídico-políticas pela Universidade Federal do Pará. Mestre em Direito Público pela Université de Toulouse I – Capitole. Coordenadora da Rede de Pesquisa Junction Amazonian Biodiversity Units - Research Network Program - JAMBU-RNP e dos Grupos de Pesquisas Biodiversidade, Sociedade e Território na Amazônia - BEST AMAZÔNIA e Tributação Ambiental e Desenvolvimento. E-mail: lisetupiassu@gmail.com

** Mestrando em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (Belém - PA, Brasil). Membro do grupo de pesquisas Biodiversidade, Sociedade e Território na Amazônia - BEST AMAZÔNIA. E-mail: gisleno.augusto@gmail.com

*** Doutor em Geografia pela Université des Antilles et de la Guyane (Schœlcher - Martinica, França). Pesquisador do Centre National des Recherches Scientifiques – CNRS e do Laboratoire Caribéen de Sciences Sociales – LC2S. Coordenador da Rede de Pesquisas Junction Amazonian Biodiversity Units Research Networking Program – Jambu RNP. E-mail: jrmgrosdesormeaux@yahoo.fr.

Recebido: 06/05/2018
Received: 05/06/2018

Aprovado: 27/04/2019
Approved: 04/27/2019

Resumo

O presente trabalho problematiza a inserção da gestão ambiental local na lógica do ICMS Ecológico adotado no Estado do Pará. Considerando o ICMS Ecológico como uma política voltada à implementação do direito ao meio ambiente, o trabalho busca compreender e analisar criticamente, sob a ótica da autonomia municipal, como o Pará valoriza e remunera, dentro da referida política de incentivo financeiro, o engajamento municipal quanto à gestão ambiental. O estudo realiza abordagem original pautada em análise bibliográfica, normativa e de dados secundários obtidos em fontes oficiais, de modo a realizar um estudo de caso voltado a comparar as informações sobre o engajamento dos municípios paraenses na gestão ambiental e seus efeitos para a distribuição de recursos do ICMS com base em tal critério, tendo em conta a conceituação e evolução normativa daquele instituto. Através de pesquisa exploratória junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, foi possível ter acesso a instrumentos jurídicos de municipalização da gestão ambiental, que conduzem à análise documental para identificação de um dilema entre a necessidade de se respeitar a autonomia municipal na gestão ambiental e a quebra de equidade resultante na forma de aferição de tal critério para fins de repartição dos recursos de ICMS pertencente aos municípios. Ao final, o estudo oferta sugestões para a otimização de tal aplicação.

Palavras-chave: política ambiental; gestão ambiental; federalismo fiscal ambiental; autonomia municipal.

Abstract

The present work problematizes the insertion of the local environmental management in the logic of the Ecological Value Added Tax (E-ICMS) in Pará's state. Considering E-ICMS as a policy turned to implement the human right to environment, this work seeks to understand and make a critical analysis of how the State of Pará values and pays, within this financial incentive policy, municipal engagement regarding environmental management, taking into account municipal autonomy. The work makes an original analysis based on bibliography, law and official data investigation, to build a case study comparing information about municipal act in environmental policy and the transfer of values to local entities based on the criterion of environmental management. Through exploratory research with the State Department of Environment, it was possible to have access to legal instruments of municipalization of environmental management, which lead to documentary analysis to identify a dilemma between the necessity of respecting the municipal autonomy in environmental field and the lack of equality coming from using this criterion fixed to transferring money to them. And the end some suggestions are made to optimize the working mechanism.

Keywords: *environmental policy; environmental management; environmental fiscal federalism; municipal autonomy.*

Sumário

1. Introdução. **2.** ICMS Ecológico para concretização do Direito ao meio ambiente equilibrado. **3.** A autonomia municipal para a gestão ambiental na dogmática jurídica nacional e estadual **4.** Inconsistências na aferição da gestão ambiental enquanto critério do ICMS Ecológico paraense. **5.** Conclusão.

1. Introdução

A Constituição Federal brasileira assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Nessa perspectiva, a norma constitucional atribuiu a todos os entes da federação a competência comum de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, competência essa concretizada através da atividade de gestão ambiental.

O exercício pelos entes federados da gestão ambiental é resultado, portanto, da repartição de competências constitucionalmente estabelecida no sistema federativo brasileiro e, em grande medida, refere-se à capacidade de os entes políticos atuarem no poder de polícia ambiental, incluindo o licenciamento ambiental das atividades desenvolvidas em seu âmbito territorial.

A Lei da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, Lei nº 6.938/81 – inserida no ordenamento jurídico pátrio antes mesmo da Constituição de 1988, já elencava União, Estados, Distrito Federal e municípios no âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente, buscando estabelecer caminhos para a descentralização da gestão ambiental da esfera federal para as esferas mais locais, considerando que, até então, as ações dos entes federativos eram muito tímidas e fragmentadas, apresentando, como maior obstáculo, a ausência de delimitações exatas sobre o exercício de tal competência comum.

Tendo em vista que os conflitos interfederativos oriundos da ausência de critérios claros para a atuação de cada ente na seara ambiental prejudicam fortemente a concretização de tal direito fundamental, e no

intuito de conferir maior regulamentação à atuação cooperativa entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência ambiental surge a Lei Complementar 140/2011, a qual impulsiona sobremaneira o exercício da autonomia local no âmbito da gestão ambiental.

Diante da importância do robustecimento das estruturas de gestão ambiental local, sua melhor configuração vem sendo estimulada a partir da construção de incentivos econômicos através de diversas políticas públicas, tais como a do ICMS Ecológico adotada no Estado do Pará.

O ICMS Ecológico, conhecido no Pará como ICMS Verde, é uma política originária do Paraná, adotada no Estado do Pará em 2012, a partir da inserção de critérios ambientais na repartição da receita do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e alguns serviços – ICMS pertencente aos municípios conforme dicção do art. 158 da Constituição Federal. Voltada igualmente à concretização do direito ao meio ambiente equilibrado, dentre outros critérios de repasse, o ICMS Ecológico paraense distribui recursos aos municípios conforme a capacidade de exercício da gestão ambiental.

Conforme mencionado há pouco, o exercício da gestão ambiental no âmbito da repartição federativa de competências no Brasil padece da ausência de contornos claros, tendo sido historicamente dificultosa sua implementação no âmbito local. Diante disso, o problema central deste artigo consiste em identificar quais as implicações da adoção de tal critério enquanto elemento de mensuração para fins de repartição de recursos financeiros.

Nessa perspectiva, este texto busca compreender e desvelar alguns aspectos obscuros em torno do que se entende por gestão ambiental local, enfatizando e analisando criticamente os efeitos de sua utilização enquanto critério para a repartição dos valores de ICMS Ecológico, estudando especificamente o caso do Estado do Pará.

Utilizando análise bibliográfica e documental, o estudo descreve, na primeira seção, a política do ICMS Ecológico enquanto instrumento para a consecução do direito ao meio ambiente equilibrado, explicitando as características do ICMS Verde paraense.

Tratar-se-á, em seguida, a perspectiva dogmática jurídica acerca da competência para fins de licenciamento ambiental local e sua correlação com a gestão ambiental, dentro da lógica de municipalização dessas ações,

fornecendo-se destaque ao recorte metodológico limitado à legislação estadual do Pará, evitando-se a expansividade que o tema tende a apresentar.

Por último, após compreensão teórica do tema, analisar-se-á, sob o ponto de vista empírico, a partir de dados oficiais disponíveis acerca do exercício da gestão ambiental municipal no Pará, os principais aspectos controvertidos que envolvem o uso desse critério como elemento de aferição para o ICMS Verde, com destaque para o dilema existente entre a autonomia municipal e a equidade em sua utilização para repartição de recursos financeiros.

2. ICMS ecológico para concretização do direito ao meio ambiente equilibrado

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é consagrado pelo art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988 – CF/88 como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Tal dispositivo constitucional inaugura um verdadeiro “Estado de Direito Ecológico” (ALEXY, 1999) albergando o direito ao meio ambiente equilibrado, caracterizado como um direito difuso, de terceira dimensão¹, que supera a esfera jurídica individual pela indeterminabilidade dos sujeitos, inclusive reconhecido como tanto pelo Supremo Tribunal Federal, no acórdão do MS-22164/SP, aplicando os termos do art. 5º, §2º da CF/88 para definir que os direitos fundamentais superam o rol dessa norma e encontram-se espalhados pelo texto constitucional (MILARÉ, 1999. p. 38).

Trata-se de um incremento da concepção de meio ambiente, enquanto elemento de dignidade da pessoa humana, de relevo internacional, sendo reflexo dos princípios consagrados na Declaração de Estocolmo de 1972, que, apesar da ausência de força coercitiva – *soft law* – produz uma influência inegável na produção normativa interna, resultante da “dinâmica ondulatória”, definida por Tupiassu-Merlin (2013, p. 7;36) como um o movimento contínuo de vai-e-vem entre as ordens jurídicas de

¹ A expressão “dimensão” é tecnicamente mais bem aceita pela doutrina que a tradicional expressão “geração”, aceita inicialmente, a qual tende a revelar, equivocadamente, um entendimento de superação de direitos, quando, em verdade, o correto seria o acréscimo deles. (BONAVIDES, 2006, p. 572)

positivação internacional e nacional de influência e conformação recíprocas, sendo extremamente presente na órbita de direito ambiental.

Na perspectiva de Alexy (2008, p. 443), em verdade, esse direito é muito mais do que um direito difuso, por representar um feixe de direitos que expressa todas as dimensões fundamentais básicas. A proteção ao meio ambiente exige tanto um fazer quanto um não-fazer, individual e estatal, além de ser uma obrigação difusamente consagrada.

Nenhum direito fundamental, nem mesmo os considerados de primeira dimensão, ocorrem tão somente por uma não interferência estatal, porque, mesmo para isso, o Estado deve dispor de um aparato próprio que assegure a não interferência entre indivíduos ou agentes estatais (SCAFF, 2001, p. 91).

Segundo Tupiassu-Merlin (2014, p. 243):

E é justamente em função disso tudo que o direito ao meio ambiente não é nem um direito pertencente exclusivamente à primeira geração de direitos fundamentais, nem à segunda. Ele pertence à terceira geração de direitos fundamentais. Essa qualificação – ainda que apresente pontos negativos, segundo alguns autores – não é indiferente. Ao se qualificar o direito ao meio ambiente como um direito de terceira geração, está-se incluindo-o como um “direito de síntese”. Ele não se resume a um direito fundamental social, nem a um simples objetivo constitucional, tampouco a uma liberdade protegida... trata-se de um direito que apresenta uma dimensão individual, mas também coletiva, uma dimensão positiva, mas também negativa e, enfim, uma dimensão subjetiva como direito, mas também objetiva, como dever do Estado e dos membros da coletividade.

Dentro dessa lógica, a um direito fundamental corresponde também um dever fundamental (NABAIS, 2009, p. 53). Muitas vezes, porém, a doutrina (SILVA, 1999, p. 82-83; BARROSO, 2010, p. 250), ao classificar a eficácia das normas constitucionais em plena, contida e limitada, aloca as normas veiculadoras de princípios como normas de eficácia limitada, que dependem de regulamentação por normas infraconstitucionais para terem eficácia plena. Significa que sua aplicabilidade seria mediata ou diferida.

Nesse contexto, autores como Silva (1999, p. 82-83) elencam o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como uma norma programática que, para fins de concretização, dependeria de normas

infraconstitucionais, sob suposta discricionariedade do legislador em regulamentar e do gestor em alocar recursos públicos para esse fim.

Contrária e acertadamente, Scaff (2005, p. 06) aduz, ao tratar de planejamento orçamentário e concretização de direitos humanos, que não é dado ao legislador e administrador público um amplo poder de conformação para agir sob sua estrita discricionariedade, pois ela se submete aos ditames da Supremacia da Constituição, especialmente do seu art. 3º. Segundo o autor:

Por outras palavras, não há total e completa Liberdade (e conformação) do Legislador para incluir neste sistema de planejamento o que bem entender. O legislador e muito menos o administrador não possuem discricionariedade ampla para dispor dos recursos como bem entenderem. Existem vários tipos de limites a esta Liberdade do Legislador para utilizar os recursos públicos. Ela é conformada pela Supremacia da Constituição (SCAFF, 2005, p. 06).

Significa que recai sobre o legislador e o gestor público a obrigatoriedade de atingir os objetivos constitucionalmente dispostos.

É dentro deste cenário de busca de concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado que se estabeleceu o ICMS Ecológico (TUPIASSU-MERLIN, 2009; LOUREIRO, 2002, p. 53), denominado no Estado do Pará de ICMS Verde, consistindo em uma política pública ambiental que altera os critérios para repartição aos municípios da quota-parte que lhes cabe do ICMS, segundo critérios ambientais.

O ICMS Ecológico é uma política pública voltada para a compensação e incentivo de externalidades positivas (MANKIW, 2009, p. 204) produzidas no território municipal, tais como a preservação de áreas verdes ou de mananciais de água que abastecem uma cidade

O uso de instrumentos tributários para o tratamento das externalidades ambientais é comumente utilizado, por meio da aplicação da extrafiscalidade para fins de desincentivo de condutas poluentes e internalização de externalidades negativas, finalidade essa que escapa da função fiscal tradicional (GOMES; COELHO, 2017).

O ICMS Ecológico, porém, não se constitui em um instrumento de tributação ambiental *stricto sensu*, mas sim no uso do federalismo fiscal com

fins ambientais (TUPIASSU, 2006), alocando-se na seara da repartição tributária constitucional.

Esta política se originou no Estado do Paraná, onde os municípios que possuíam Unidades de Conservação e mananciais hídricos em seus territórios sentiam-se prejudicados na repartição do imposto em questão. Isso porque a CF/88 prevê, no art. 158, parágrafo único, I, que 75% do valor repassado aos municípios ocorre de acordo com o Valor Adicionado Fiscal - VAF, privilegiando-se os municípios mais desenvolvidos economicamente em detrimento daqueles com limitações exploratórias pela política ambiental praticada, gerando o agravamento das distorções inter-regionais e um desincentivo à proteção ao meio-ambiente. (LOUREIRO, 2002. p. 53),

Nesse contexto, o ICMS Verde, implantado no Estado do Pará pela Lei Estadual nº 7.638/2012, é uma política de caráter compensatório e, simultaneamente, incentivador, ao prever que parcela – especificamente 8% do total – da repartição dos 25% de ICMS municipal se dará por critérios ambientais (TUPIASSU-MERLIN; OLIVEIRA, 2016, p. 285). O critério eleito pela norma paraense privilegia a existência de áreas protegidas no território municipal, bem como a atuação do ente local em sua implementação e gestão.

A Lei Estadual paraense nº 7.638/2012 estipula, ainda, em seu art. 3º, um requisito administrativo-formal, que seria a necessidade de desenvolvimento nos municípios de um Sistema Municipal do Meio Ambiente - SMMA para que tenham acesso ao montante do ICMS Ecológico. O Sistema deve ser composto por Conselho Municipal do Meio Ambiente, Fundo Municipal do Meio Ambiente, órgão público administrativo executor da Política Nacional do Meio Ambiente com recursos suficientes para implantação do Plano Municipal do Meio Ambiente.

O Decreto Estadual nº 1.696/2017, que atualmente regulamenta a política no Estado, define, em seu art. 4º, quatro fatores para o cálculo dos índices de repasse do ICMS Verde. São eles: regularização ambiental, gestão territorial, estoque florestal e capacidade de exercício da gestão ambiental.

A gestão ambiental, portanto, embora tenha sido estabelecida pela Lei nº 7.638/2012 como um verdadeiro requisito para o recebimento dos recursos oriundos do ICMS Verde paraense, representa, na atualidade, um critério que influencia na mensuração do quantum de repasses a ser recebido por cada município (MOURA, 2017).

A escolha da capacidade de gestão ambiental como critério de composição do índice de repasse de ICMS é novidade trazida pelo Decreto Estadual nº 1.696/2017, e mostra-se como fator relevante para conferir equidade e validade ambiental da política (NÓBREGA, 2018. p. 84-87), incentivando os municípios a atuarem no licenciamento ambiental, conforme será visto, mas também na fiscalização e monitoramento ambientais, decorrentes e interligados entre si.

Curioso, porém, é verificar que a noção e a própria mensuração do que significa a gestão ambiental municipal encontram-se revestidas de um certo número de complexidades, cuja compreensão demanda estudo minucioso, perpassando pela análise da repartição de competências constitucionalmente prevista, e seu tratamento normativo conforme se verá a seguir.

3. A autonomia municipal para a gestão ambiental na dogmática jurídica nacional e estadual

Pela leitura do art. 4º, IV do Decreto Estadual Paraense nº. 1.696/2017, a Capacidade de Exercício da Gestão Ambiental, como fator para o cálculo do ICMS Verde, define-se pela análise das condições de o município exercer seu poder de polícia ambiental, especialmente para fins de licenciamento de impacto local:

Art. 4º O repasse do ICMS Verde aos municípios, a partir do ano de 2017, será estabelecido de acordo com as dimensões dos indicadores ambientais constantes neste Decreto, a partir da seguinte forma: [...] IV – o Fator 4, denominado de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal, representa a dimensão que mede a capacidade de exercício da gestão ambiental municipal para licenciamento de impacto local, fiscalização e outras atividades, e é composto por uma única variável (Capacidade de Exercício da Gestão Ambiental).

A compreensão da forma de atuação municipal quanto ao licenciamento ambiental é medida imprescindível para o entendimento desse fator.

A Lei nº 6.938/81 previu instrumentos de controle e gerenciamento do uso dos recursos ambientais, sendo que, dentre eles, consta o licenciamento ambiental, conforme o art. 9º, IV.

Souza e Zuben (2012, p. 14) aduzem que:

o licenciamento ambiental é fruto do poder de polícia da administração e um instrumento inserido na política nacional do meio ambiente como modo de controlar as atividades econômicas que causam, ou podem causar, degradação ao meio ambiente.

Percebe-se que o poder de polícia é inerente à própria atividade de licenciamento ambiental.

O poder de polícia consiste na limitação ou disciplina de direito, interesse ou liberdade, concernente “à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado”, enfim, “ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”, conforme dispõe o art. 78 do CTN.

No tocante ao meio ambiente, o denominado “poder de polícia ambiental” age através de ordens e proibições, consentimentos, fiscalização e sanção, envolvendo atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (MACHADO, 2013, p. 385).

De acordo com o artigo 23, inciso VI da Carta Magna, a competência administrativa em matéria ambiental é comum, ou seja, a União, Estados, municípios e Distrito Federal podem atuar administrativamente no que concerne à proteção e ao exercício do poder de política ambientais. No entanto, o mesmo artigo, em seu parágrafo único, prevê a necessidade de leis complementares para fixar normas de cooperação entre estes entes.

Os riscos dessa atuação comum são destacados por Moreira Neto (1992, p. 126):

Se, por um lado, pode-se destacar o cuidado sistemático em cercar um interesse relevante de toda sorte de competências, voltadas a seu atendimento, como é exatamente o caso que nos ocupa, da competência para o trato legislativo e administrativo da matéria ambiental, por outro lado fácil é constatar-se que esse cuidado acaba conduzindo a cumulações, superposições, contradições e conflitos, que suscitam, paralelamente ao

problema substantivo, não raro, intrincados problemas formais de definição de competência.

Frente a esse desafio, coube inicialmente ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA detalhar a atuação dos entes federados quanto ao licenciamento ambiental através da Resolução nº 237/1997, conforme atribuição conferida pelo art. 8º, I da PNMA.

Um dos critérios utilizados pela Resolução nº 237/97 para indicar o ente competente para o licenciamento era relacionado ao alcance dos impactos ambientais diretos do empreendimento. O licenciamento seria de competência do órgão ambiental municipal apenas se o impacto direto fosse meramente local.

Dentro disto, de acordo com Thomé (2015, p. 259), há diversas acepções sobre o “impacto direto”, podendo o mesmo ser entendido como a área diretamente afetada pelo empreendimento, compreendendo apenas os ambientes naturais alterados pelo projeto. Por outro lado, há quem considere importante que a área de influência direta corresponda a todas as áreas impactadas pelas ações do projeto. Sendo assim, mostra-se complexa a tarefa de delimitar os impactos ambientais, o que acaba por gerar mais conflitos de competência. As dúvidas, com a ocorrência de sobreposição de atuação dos entes, eram uma constante (LOPES; CARVALHO, 2016, p. 441).

Quadro 1 – Comparativo das exigências por impacto ambiental direto propostas pela Resolução nº 237/97 do CONAMA por esfera de competência.

União	Estados	Municípios
Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:[...] III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;	Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades: [...] III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais municípios;	Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Fonte: Elaborado pelos autores

Com o objetivo de sanear esses conflitos e com fulcro no art. 23, parágrafo único da CF/88, foi aprovada a Lei Complementar nº 140/2011, para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, nas ações administrativas decorrentes da proteção ao meio ambiente, especialmente quanto ao licenciamento ambiental.

Sendo assim, atualmente, a Lei Complementar nº 140/2011 é responsável por dispor acerca do processo de descentralização do licenciamento ambiental em todas as esferas, inclusive quanto a atribuição de cada ente (SOUZA; ZUBEN, 2012, p. 29).

Sob a égide da repartição de competências verticais em um modelo de federalismo cooperativo, a Lei Complementar nº 140/2011 tem papel relevante dentro da relação entre os entes parciais não soberanos – União, Estados, Distrito Federal e municípios – quanto à proteção do meio ambiente, que é impulsionada, no Estado do Pará, pela política de repasse da quota-parte do ICMS baseada nesta sistemática.

Relembra-se que foi tratado inicialmente, a Lei Complementar nº 140/2011 foi aprovada com o intuito de evitar conflitos intergovernamentais no licenciamento ambiental. Para Farias (2017), a Lei Complementar nº 140/2011 trouxe inovações em relação à Resolução nº 237/97 do CONAMA no que se refere ao licenciamento municipal, uma vez que dispõe expressamente sobre a competência administrativa dos municípios na esfera ambiental. Considerando-se a dificuldade de definir o impacto ambiental direto, esta lei, em seu artigo 9º, prevê que esta definição deve ser realizada pelos respectivos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente, considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

No Estado do Pará, a regulamentação, pós Lei Complementar nº 140/2011, deu-se através de Resolução nº 116/2014 do Conselho Estadual do Meio Ambiente – COEMA/PA, que dispôs, em seu Capítulo II, quais são as condições mínimas que os municípios devem atender para serem considerados capacitados para o exercício da gestão ambiental, especificamente com a possibilidade de assumirem o papel de licenciadores ambientais locais.

Essas condições, inclusive, devem ser submetidas à avaliação pela Secretaria de Estado, conforme dispõe o art. 11, §1º do citado diploma, ao aduzir que:

Art. 11. O município poderá solicitar à Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, o Atestado de Órgão Ambiental Capacitado, mediante apresentação dos documentos comprobatórios do atendimento das exigências constantes desta Resolução.

§ 1º A SEMA, verificando o atendimento de todas as condições e requisitos previstos nos artigos 8º, 9º e 10, emitirá o Atestado de Órgão Ambiental Capacitado ao município para o exercício de licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades de impacto ambiental local, nos termos estabelecidos na presente Resolução

A atual Resolução n.º 120/2015 do COEMA/PA, em seu artigo 8º, previu também uma série de recomendações para a gestão local, seguindo em grande medida a resolução anterior, excluindo, porém, o papel verificador da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará - SEMAS, para fins de reconhecimento da capacidade do município à gestão ambiental. Suprime-se, portanto, a fiscalização estadual acerca das condições de gestão ambiental exercidas pelos municípios.

O art. 12 da Resolução n.º 120/2015 do COEMA/PA confere aos municípios o direito de se autodeclararem aptos ou não à gestão ambiental, informando se cumprem ou não os requisitos, devendo o COEMA, órgão destinatário do pedido, informar a Secretaria de Estado para que atualize a lista, conforme transcrição a seguir, *ipsis litteris*.

Art. 12. Caberão aos municípios informar, ao COEMA, que estão exercendo a gestão ambiental municipal, nos termos do art. 8º desta Resolução.

Parágrafo único. A SEMAS manterá atualizada a Lista Oficial dos Órgãos Ambientais Municipais Capacitados ao exercício da gestão ambiental municipal, o qual será divulgada no endereço eletrônico da SEMAS, conforme informações repassadas pelo COEMA.

Dentro desse cenário comparativo, percebe-se, então, que o que se compreende atualmente como aptidão para gestão ambiental local, conforme já vinha destacado na Resolução nº 116/2014, no art. 11, §1º, é “o exercício de licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades de impacto ambiental local”, o que pode ser também encontrado no art. 9º, §2º da Resolução nº 120/2015.

Os municípios considerados aptos à gestão ambiental local são aqueles que simplesmente informam cumprir os requisitos do art. 8º da Resolução nº 120/2015, sendo destacado pelo seu art. 16, §1º, a perda de validade dos instrumentos jurídicos anteriores de reconhecimento da gestão ambiental local, centralizando-o na atual resolução.

Quadro 2 – Comparativo acerca das exigências para gestão ambiental local entre a Lei Estadual nº 7.638/2012, Resolução nº 116/2014 – COEMA/PA, Resolução nº 120/2015 – COEMA/PA e Lei Complementar nº 140/2011.

Lei Complementar nº 140/2011	Lei Estadual nº 7.638/2012	Resolução nº 116/2014 – COEMA/PA	Resolução nº 120/2015 – COEMA/PA
Tipologias de impacto local definida pelos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente	Conselho Municipal do Meio Ambiente	Conselho Municipal do Meio Ambiente	Conselho Municipal do Meio Ambiente
Exigência de órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no município; caso contrário, permitirá ao Estado o desempenho das ações administrativas municipais até a sua criação, em caráter supletivo	Fundo Municipal do Meio Ambiente	Fundo Municipal do Meio Ambiente	Fundo Municipal do Meio Ambiente
	Órgão Público Administrativo Executor da Política Municipal do Meio Ambiente	Órgão executivo com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar – com definição da equipe técnica mínima aceita de acordo com quantidade populacional	Órgão ambiental municipal com quadro técnico próprio ou em consórcio e com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar
	Outros Instrumentos da Política Municipal	Legislação própria sobre política do meio ambiente e poder de polícia	Legislação própria sobre política do meio ambiente e poder de polícia
		Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ou Lei de Diretrizes Urbanas	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ou Lei de Diretrizes Urbanas

Fonte: Elaborado pelos autores

A mudança de uma resolução para outra, quanto ao reconhecimento autodeclaratório, privilegia a autonomia municipal, em respeito ao pacto federativo (KRELL, 2003, p. 70), vez que o controle estatal exercido sobre a capacidade municipal de efetuar o licenciamento de âmbito local afeta

diretamente a liberdade municipal em definir as nuances das políticas públicas cuja competência lhes foi constitucionalmente outorgada.

Em verdade, segundo algumas vozes doutrinárias, mesmo a Lei Complementar nº 140/2011 estaria eivada de inconstitucionalidade. Isso porque a sujeição às tipologias definidas pelos Conselhos Estaduais do Meio Ambiente para fins da definição do impacto ambiental local feriria a autonomia do município e representaria uma invasão de competência pelos Estados, pois a própria Constituição Federal confere competência exclusiva ao município para legislar sobre assuntos de interesse local (LOPES; CARVALHO, 2016, p. 448; ARAÚJO, 2013, p. 527-528)

Dentro dessa mesma lógica, Milaré (2014, p. 817) defende a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 140/2011 por ferir a autonomia política dos municípios ao permitir que os Conselhos Estaduais definam requisitos qualificatórios para o órgão ambiental local.

Destarte, nada impede que o município, dotado que é de autonomia política, possa exercer, sem amarras, atos próprios do licenciamento de atividades ou empreendimentos irradiadores de efeitos meramente locais, com base na competência que lhe deu o artigo 23, VI, da CF/1988, que é comum com os demais entes. Neste sentido, recomendável a inação dos Conselhos Estaduais, de modo a se manterem coerentes com a lei e a, implicitamente, reconhecerem a plena capacidade licenciatória ostendida pelo município desde a CF/88, que, de resto, vem agora estampado no artigo 18, §3º, da LC 140/2011.

Outros autores também defendem a inconstitucionalidade dessa norma por agredir o pacto federativo (MEDEIROS, 2012, p. 62; LOPES; CARVALHO, 2016, p. 455). A fim de privilegiar essa perspectiva, o melhor entendimento seria considerar que a Resolução nº 120/2015 do COEMA trata de recomendações e não de exigências, deixando ao alvedrio dos municípios “informar, ao COEMA, que estão exercendo a gestão ambiental municipal, nos termos do art. 8º desta Resolução”, conforme disposto em seu art. 12.

Dessa forma, destaca-se que a legislação estadual paraense, ao tratar sobre o licenciamento ambiental local, está de acordo com os ditames do pacto federativo, respeitando a autonomia municipal de exercer plenamente

sua função constitucional perante assuntos de interesse local, admitindo o reconhecimento de sua habilitação por um ato declaratório municipal.

Privilegia-se, assim, o princípio da subsidiariedade, “o qual preconiza que o desenho e a implementação das políticas públicas devem ser feitos no nível de governo mais baixo capaz de atingir os objetivos desejados” (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 11). Esse princípio, inerente à lógica do Estado Federal, oferece maior fortalecimento do poder local, que detém maior proximidade com as demandas sociais (FARIAS, 2017, p. 43-44).

O cerne no federalismo consiste na organização política territorial com a composição de entidades territoriais autônomas dotadas de competências e prerrogativas constitucionalmente asseguradas. A descentralização do poder político, com mecanismos de separação horizontal e vertical de poderes, propicia, no Estado Federal, decisões ou técnicas de atuação que permitem um processo mais transparente, mais balanceado e mais controlável (BARACHO, 1995, 48).

Note-se, porém, que, embora a liberdade declaratória do município quanto à capacidade de exercício da gestão ambiental para fins de licenciamento esteja em plena consonância com os ditames do Estado Federal, a ela foram conferidos, no Estado do Pará, efeitos financeiros, na medida em que se constitui em critério para o recebimento de repasses por meio da política do ICMS Verde.

Nesta perspectiva, um dilema parece surgir: a autodeclaração municipal, desprovida de controle por parte do Estado-membro, impede a subjugação dos municípios, em respeito à sua autonomia quanto ao exercício da competência administrativa ambiental que lhe foi constitucionalmente outorgada. Resta verificar, porém, se seria equitável e regular, especialmente diante das profundas desigualdades inter e intra-federativas existentes no Brasil (AFONSO; JUNQUEIRA, 2008, p. 208), conferir-se substantivos efeitos financeiros a ato municipal meramente declaratório e totalmente alheio a qualquer fiscalização.

A fim de melhor compreender as controvérsias geradas por um tal cenário, passa-se, a seguir, a analisar as consequências da adoção da gestão ambiental como critério para a repartição dos valores oriundos da política do ICMS Verde.

Neste sentido, buscou-se comparar e analisar criticamente, a partir dos dados disponibilizados pela SEMAS, a aptidão dos municípios à gestão

ambiental em comparação com os índices de repasse do ICMS Verde no Estado.

4. Inconsistências na aferição da gestão ambiental enquanto critério do ICMS ecológico paraense

Conforme mencionado anteriormente, os recursos do ICMS Verde paraense são distribuídos a partir da conjunção de 4 fatores:

O Fator 1, denominado Regularização Ambiental representa a dimensão que avalia o esforço do município quanto aos processos de adequações ambientais dos produtores rurais, e é composto pelas variáveis Cadastro Ambiental Rural (CAR) – foco do presente artigo; Área de Preservação Permanente (APP); Reserva Legal (RL) e Área Degradada (AD).

O Fator 2 - Gestão Territorial representa a dimensão que mede o impacto territorial das áreas protegidas e a gestão sobre as unidades de conservação, e é composto pelas variáveis Áreas Protegidas de Uso Restrito; Áreas Protegidas de Uso Sustentável; Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas.

O Fator 3 - Estoque Florestal representa a dimensão que mede o remanescente florestal do município analisado, ou seja, o percentual de cobertura vegetal ainda existente, e é formado por uma única variável, o Remanescente Florestal.

O Fator 4 - Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal, por seu turno, representa a dimensão que mede a capacidade de exercício da gestão ambiental municipal para licenciamento de impacto local, fiscalização e outras atividades, e é composto por uma única variável, a capacidade de exercício da gestão ambiental.

O índice final que indica o montante de ICMS Verde a ser repassado a cada município surge a partir da aplicação de uma fórmula seguindo a metodologia de cálculo multivariada, considerando um peso para cada fator. A Portaria SEMAS-PA nº 1.310 de 2017, para o ano de 2018, definiu o peso de cada fator no cálculo dos índices de repasse da seguinte forma: Fator 1 – Regularização Ambiental (44,565%); Fator 2 – Gestão Territorial (29,871%); Fator 3 – Estoque Florestal (14,223%); Fator 4 – Fortalecimento da gestão ambiental municipal (11,341%).

O Fator 4 – Fortalecimento da Gestão Ambiental – é considerado para cálculo do índice final do ICMS Verde como uma variável única de

cumprimento ou não, expressa numericamente pela SEMAS simplesmente a partir da indicação 0 (zero) ou 1 (hum). Nesta perspectiva, para fins de inclusão na primeira etapa da fórmula de cálculo do repasse de ICMS Verde, ou o município encontra-se habilitado para exercer a gestão ambiental, nos termos anteriormente expostos – sendo-lhe atribuído o indicativo 1 (hum) – ou encontra-se desabilitado – sendo-lhe atribuído o indicativo 0 (zero). Ou seja, não existe, nesta etapa, métrica para indicar o exercício parcial da gestão ambiental, tampouco a qualidade de tal exercício.

A partir da análise da Tabela 1 verifica-se que, dos 144 municípios do Estado, 48 municípios paraenses não se encontram habilitados ao exercício da gestão ambiental, recebendo, portanto, o indicativo 0 (zero).

Tabela 1 – Relação de municípios paraenses considerados não aptos à gestão ambiental, tendo indicativo 0 (zero) na base de dados.

NOME MUNICÍPIO	CAPACIDADE EGA*	NOME MUNICÍPIO	CAPACIDADE EGA*
AFUÁ	0,00000000	OEIRAS DO PARÁ	0,00000000
ANAJÁS	0,00000000	PALESTINA DO PARÁ	0,00000000
AURORA DO PARÁ	0,00000000	PAU D'ARCO	0,00000000
BANNACH	0,00000000	PEIXE-BOI	0,00000000
BOM JESUS DO TOCANTINS	0,00000000	PIÇARRA	0,00000000
BONITO	0,00000000	PONTA DE PEDRAS	0,00000000
BREJO GRANDE DO ARAGUAIA	0,00000000	PRAINHA	0,00000000
CACHOEIRA DO ARARI	0,00000000	PRIMAVERA	0,00000000
CACHOEIRA DO PIRIÁ	0,00000000	QUATIPURU	0,00000000
CHAVES	0,00000000	RIO MARIA	0,00000000
COLARES	0,00000000	SANTA BÁRBARA DO PARÁ	0,00000000
CURUÇÁ	0,00000000	SANTA CRUZ DO ARARI	0,00000000
FARO	0,00000000	SANTA LUZIA DO PARÁ	0,00000000
GARRAÇÃO DO NORTE	0,00000000	SANTA MARIA DO PARÁ	0,00000000
INHANGAPI	0,00000000	SANTARÉM NOVO	0,00000000
LIMOEIRO DO AJURU	0,00000000	SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ	0,00000000
MAGALHÃES BARATA	0,00000000	SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA	0,00000000

MARAPANIM	0,00000000	SÃO DOMINGOS DO CAPIM	0,00000000
MEDICILÂNDIA	0,00000000	SÃO JOÃO DA PONTA	0,00000000
MOCAJUBA	0,00000000	SÃO JOÃO DO ARAGUAIA	0,00000000
MOJUÍ DOS CAMPOS	0,00000000	SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA	0,00000000
NOVA ESPERANÇA DO PIRIÁ	0,00000000	SAPUCAIA	0,00000000
NOVA TIMBOTEUA	0,00000000	TERRA SANTA	0,00000000
WISEU	0,00000000	TRACUATEUA	0,00000000

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados obtidos em SEMAS (2017)

*CAPACIDADE EGA= Capacidade de exercício da gestão ambiental

No entanto, após serem submetidos à fórmula multivariada, aplicando-se as correlações existentes entre os fatores, obtém-se o índice definitivo referente a cada fator. Curiosamente, porém, municípios que se declararam não aptos ao exercício da gestão ambiental obtiveram índices finais positivos em relação ao Fator 4. Além disso, diversos municípios que se declararam não aptos ao exercício da gestão ambiental ainda obtiveram índices finais superiores a outros que, expressamente, indicaram aptidão para a gestão ambiental, conforme se depreende da leitura do Quadro 3.

Quadro 3 – Relação Comparativa de municípios não aptos e aptos, com índices finais do Fator 4 superiores a municípios habilitados.

RAKING NO FATOR 4	RANKING NO ÍNDICE FINAL DE ICMS VERDE	MUNICÍPIOS	EGA*	ÍNDICE – ICMS VERDE – FATOR 4
1º	51º	BELÉM	SIM	0,007110490846110
2º	75º	CHAVES	NAO	0,006184339474690
3º	92º	SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA	NÃO	0,005683492452389
4º	93º	LIMOEIRO DO AJURU	SIM	0,005680356498626

5º	106º	PRAINHA	NÃO	0,005067653107264
6º	107º	ABEL FIGUEIREDO	SIM	0,004952917425155
7º	116º	SÃO JOÃO ARAGUAIA	NÃO	0,004227998691176
8º	117º	PAU D'ARCO	SIM	0,004187117653113
9º	119º	BOM JESUS TOCANTINS	NÃO	0,004133656856023
10º	121º	INHANGAPI	SIM	0,004124966137165
11º	123º	BANNACH	NÃO	0,004106594664545
12º	124º	PIÇARRA	SIM	0,004102183450830
13º	125º	WISEU	NÃO	0,004096524729068
14º	126º	RIO MARIA	NÃO	0,004072095430755
15º	127º	SANTO ANTÔNIO TAUÁ	NÃO	0,004062358631569
16º	128º	TRAQUATEUA	SIM	0,004058813879418
17º	135º	MARAPANIM	NÃO	0,003974129877574
18º	136º	MEDICILÂNDIA	NÃO	0,003945599639861
19º	137º	CURUÇA	NÃO	0,003938629894192
20º	138º	OEIRAS DO PARÁ	NÃO	0,003803763670986

21º	140º	BONITO	NÃO	0,002893227284133
22º	144º	QUATIPURU	SIM	0,002429234500957

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados obtidos em SEMAS (2018)

*EGA = Exercício da gestão ambiental

Pela leitura do Quadro 3 observa-se que o Município de Chaves, por exemplo, apresenta a 2ª colocação dentre aqueles com maior índice referente ao Fortalecimento da Gestão Ambiental. Tal município, contudo, declarou-se não apto para o exercício de tal gestão. Contrariamente, o Município de Quatipuru, que se declarou apto ao exercício da gestão ambiental, ocupa a 22ª posição no ranking referente ao Fator 4.

A análise de tais dados, permite algumas constatações.

Inicialmente, observa-se que, pelo decreto regulamentar, o fator denominado Fortalecimento da Gestão Ambiental considera única e exclusivamente a declaração de aptidão ou não do município para a realização do licenciamento ambiental. Na prática, porém, não há nenhuma verificação acerca do efetivo atendimento, por parte dos municípios, dos requisitos previstos no art. 4º da Lei 7.638/2012, que compreendem os elementos necessários para a configuração do SMMA, que se constitui em requisito legal para acesso ao montante do ICMS Ecológico.

Apesar de tudo isso, muitos municípios que sequer declararam expressamente a aptidão para o exercício da gestão ambiental culminam por obter, ao final, pontuação no critério Fortalecimento da Gestão Ambiental superior àqueles que expressamente se consideram habilitados.

Diante de tais constatações, algumas reflexões críticas se impõem.

Primeiramente, a assimilação do Fortalecimento da Gestão Ambiental unicamente à habilitação ou não do município para realizar o licenciamento ambiental indica uma análise apenas parcial do que efetivamente seria uma atuação ambiental municipal consistentemente voltada à implementação do direito ao meio ambiente equilibrado.

Ademais, conforme bem se observou a partir da explanação apresentada no tópico anterior, atualmente, a habilitação para o exercício do licenciamento ambiental em âmbito local se dá a partir da autodeclaração do ente federado.

Importa notar que a autodeclaração para fins de exercício de uma competência constitucionalmente conferida ao ente se mostraria mesmo despidianda, visto que não há, no regime jurídico pátrio, hierarquia entre entes federados, não se podendo exigir dos municípios que prestem contas, relatem ou submetam sua atuação ao ente estatal. Na prática, porém, tal declaração se faz necessária pois, na ausência de atuação do ente municipal, deve o Estado membro exercer supletivamente tais funções, nos termos do art. 13 da Lei Complementar 140/2011.

Contudo, a partir do momento em que se passa a conferir efeitos financeiros à tal declaração de habilitação – como no caso de sua utilização para fins de repasse de ICMS Verde – surgem várias complexidades. Isso porque, conforme já mencionado, não há qualquer controle por parte do ente estatal acerca da estrutura efetivamente existente em âmbito municipal para o exercício da gestão ambiental. Em tese, se permitiria aos municípios declararem-se habilitados para tal gestão apenas com a finalidade de receber os recursos oriundos da política fiscal ambiental, sem que estejam de fato atuando no sentido de implementar o direito ao meio ambiente a partir da ação local.

Assim, a aferição do Fator 4 do ICMS Verde por meio de um ato meramente declaratório unilateral e quantitativo implica em uma verdadeira desvalorização do caráter incentivador e compensatório da política pública, vez que a eventual transferência de valores poderia se realizar ainda que desconectada de qualquer medida municipal efetiva no sentido da melhoria da qualidade ambiental.

A habilitação para licenciamento ambiental unilateral e declaratória, portanto, em que pese adequar-se plenamente à autonomia federativa municipal, induz uma quebra de equidade entre os municípios, diante do tratamento econômico dado pelo ICMS Verde, fazendo com que municípios potencialmente obtenham maiores índices de repasse ainda que não tenham esforço ambiental com ele compatível.

Tal elemento implica em disparidades e provoca um acirramento das disputas verticais – Estado-Municípios – e das disputas horizontais – Municípios-Municípios (BACHUR, 2005. p. 389; AFONSO; JUNQUEIRA, 2008, p. 217), porque se baseia em atos meramente declaratórios e de resultados incertos quanto ao ICMS Verde, fomentando uma desordem predatória (BACHUR, 2005, p. 392). Tal mecanismo pode induzir um verdadeiro rent

seeking, ou seja, uma manipulação do ambiente social ou político para aumentar a renda do município.

Se é certo que os Estados não podem violar a autonomia municipal, também o é que os municípios não podem dela se valer para alcançar posição de vantagem em detrimento especialmente da proteção ao meio ambiente, que, pelo art. 225, caput, da CF/88, consagra o princípio da natureza pública da proteção ambiental, sendo dever do Estado zelar pela sua salvaguarda.

Conforme assevera Silva (2003. p. 88-89), o interesse local, que seria justificativa à autonomia municipal, não exclui o nacional ou o regional, pois inexistiria interesse exclusivamente municipal.

Dessa forma, ainda que se respeite a autonomia municipal quanto à gestão ambiental local, não se deve permitir uma atuação descontrolada dos municípios quanto a seus efeitos na política do ICMS Verde, seja porque isso viola o próprio princípio da natureza pública à proteção ambiental, seja porque não se trata de interesse exclusivamente local, por atrair, ao final, interesse estadual pela atuação supletiva ou pela natureza una do meio ambiente.

A segunda reflexão crítica decorre da aplicação prática que vem sendo feita no âmbito da política do ICMS Verde, a partir da aplicação da metodologia de cálculo multifatorial dos índices de repasse.

Conforme denotou-se no Quadro 3, municípios que sequer encontram-se habilitados ao exercício do licenciamento ambiental obtiveram índices de repasse quanto ao Fator 4 superiores a muitos municípios detentores de tal habilitação.

Tal resultado se dá em razão da metodologia multifatorial utilizada para o cálculo dos índices de repasse do ICMS Verde, a qual se serve de correlações e sistemas estatísticos complexos para obter, a partir dos dados fornecidos sobre todos os fatores, os índices finais de repasse.

Note-se, porém, que o funcionamento de tal metodologia e os resultados de sua aplicação, especialmente em relação ao Fator 4 – Fortalecimento da Gestão Ambiental, são completamente obscuros para os gestores públicos e, particularmente, para o cidadão comum.

A lógica utilizada pelo sistema de cálculo empregado não tem correlação com o efetivo exercício do licenciamento ambiental pela esfera municipal e muito menos com o desempenho da gestão ambiental local.

A metodologia utilizada parece, portanto, divergir dos ditames da transparência pública, aliada ao conceito de accountability, própria do Federalismo de Segunda Geração, que orienta a afastar o tecnicismo, a fim de possibilitar um maior controle social das atividades públicas, evitando a “poluição informacional” (BARROS, 2008. p. 277), que mais atrapalha do que ajuda na compreensão dos dados.

Além de dificultar a compreensão, o controle e a participação social, a forma como o fator Fortalecimento da Gestão Ambiental vem sendo empregado na política do ICMS Verde paraense impede seu controle e compreensão por parte dos próprios gestores públicos, os quais, por conseguinte, não têm como avaliar os efeitos financeiros de seus efetivos esforços na gestão ambiental.

A partir do momento em que não se sabe o impacto de um fator nos outros, pelo tecnicismo da metodologia aplicada, e não se sabe sequer como se obtém o índice de um determinado fator, os municípios não são capazes de definir em que áreas devem priorizar sua ação na busca de um retorno econômico maior, impedindo a análise do custo de oportunidade no investimento em melhorias na gestão ambiental (GOULART, 2002), o que afasta os efeitos incentivadores e até mesmo compensatórios almejados com a criação do ICMS Verde.

Assim, apesar de possuir o ICMS Verde um mecanismo indutor que lhe é próprio, inconsistências nesse sentido promovem um arrefecimento dessa característica.

As complexidades supramencionadas demandam uma otimização da sistemática de valorização do Fator 4 no âmbito do ICMS Verde paraense, que perpassa, primeiramente, pela alteração na forma de mensuração desse elemento e, preferencialmente, pela ampliação do âmbito de avaliação, considerando, especificamente, a observância ao próprio mandamento presente no art. 4º da Lei 7.638/2012 que introduziu a política no Estado.

Além da consideração dos vários elementos do SMMA já presentes na norma supracitada, interessante seria incluir critérios de avaliação qualitativos claros, cuja mensuração e controle sejam acessíveis aos gestores públicos e à população em geral, permitindo participação e incentivo efetivo à ação local.

Por fim, importa ressaltar a relevância da efetiva ação cooperativa e qualitativa em âmbito horizontal e vertical dos entes federados (AFONSO; JUNQUEIRA, 2008, p. 225-226; MEDEIROS, 2012, p. 65),

permitindo a associação das iniciativas municipais para o avanço das políticas ambientais locais, bem como a própria atuação do COEMA estadual, nos termos de sua Resolução nº 120/2015, arts. 9º, §1º e 19, que autorizam o Estado a dar recomendações e fazer requisições aos municípios, sendo também atribuição do órgão estadual de fiscalização ambiental acompanhar o cumprimento da resolução pelos órgãos ambientais municipais.

A autonomia municipal quanto à gestão ambiental, deve, portanto, ser plenamente resguardada e assegurada. A valorização econômica de tal elemento, porém, precisar ser configurada de modo a efetivamente compensar as iniciativas municipais positivas, incentivando uma ação crescente dos entes no sentido de implementar de forma ampla, ações voltadas à concretização do direito ao meio ambiente equilibrado.

5. Conclusão

A partir da explanação e discussão travadas ao longo destas páginas, percebe-se que a gestão ambiental local, enquanto atribuição comum a todos os entes da federação, configura-se como elemento implementador dos ditames constitucionais de proteção e garantia do direito ao meio ambiente equilibrado, assim como a política do ICMS Ecológico.

De fato, a utilização do federalismo fiscal para fins ambientais, através da política do ICMS Ecológico, permite compensação e incentivo, por parte do ente estatal, à atuação municipal em prol de melhorias ambientais. O Estado do Pará inovou ao incluir como critério de repartição das receitas de ICMS aos municípios o Fortalecimento da Gestão Ambiental, fornecendo elementos concretos para remunerar as iniciativas positivas na atuação ambiental municipal. Ainda que a iniciativa tenha potencial de induzir efetivas melhorias na ação municipal em prol da ação ampla para implementação do direito ao meio ambiente equilibrado, limitou-se, a norma paraense, a valorizar a unicamente capacidade municipal de executar o licenciamento ambiental. A forma de aferição e cálculo de tal critério, ademais, vem apresentando incongruências.

Isso porque, conforme fartamente explanado, a gestão ambiental e a atuação no licenciamento ambiental locais podem e devem ser exercidas de forma autônoma por parte dos municípios, livres de qualquer controle do Estado, vez que decorrem de atribuição expressamente conferida pela Carta Magna.

Contudo, a introdução de tal elemento enquanto critério de repartição de recursos por meio da política do ICMS Verde paraense, sem qualquer controle social ou do ente estatal, induz à valorização financeira às cegas, vez que municípios que sequer se declararam aptos a exercer o licenciamento ambiental culminam por obter índices de repasse de ICMS superiores àqueles obtidos pelos entes que declararam ter implementação sistema de gestão ambiental.

A autonomia municipal no exercício da gestão ambiental entra em conflito com a necessidade de se estabelecer critérios equânimes de repartição de receita entre os municípios, relacionados com os efetivos esforços dos entes para o aprimoramento de sua condição ambiental.

Tal sistemática, corroborada pela metodologia de cálculo multifatorial adotada pela política paraense, além de tender a estimular verdadeiras estratégias de *rent seeking* por parte dos municípios, não permite os gestores e à sociedade avaliar o custo de oportunidade existente na realização de investimentos para a melhoria da qualidade e gestão ambiental.

A partir da análise apresentada, torna-se evidente a necessidade de se ajustar a forma de aferição do critério Fortalecimento da Gestão Ambiental no âmbito do ICMS Verde paraense, em obediência ao art. 4º da própria Lei que instituiu a política, avaliando-se a efetiva implementação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente e permitindo, através da transparência e clareza na metodologia de cálculo utilizada, a compreensão e o controle dos efeitos positivos do ICMS Verde para a implementação plena do direito ao meio ambiente equilibrado no Estado.

Referências

AFONSO, José Roberto. Federalismo Fiscal Brasileiro: uma visão atualizada. **Caderno Virtual**, Brasília, v. 1, n. 34, p. 1-24. 2016.

AFONSO, José Roberto. Cenário Fiscal Atual no Brasil: implicações para governos subnacionais. **Governos Subnacionais Brasil**, 2017. Disponível em: < <http://www.joserobertoafonso.com.br/attachment/193427>> Acesso em 13 de jun. 2018.

AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. O federalismo fiscal na organização do Estado brasileiro pela constituição de 1988. In: DANTAS, Bruno et al.

(Org.). **Constituição de 1988**: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, 2008. p. 203-244.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de Direito Democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 217, p. 67-79, jul./set. 1999.

ARAÚJO, Sarah Carneiro. Competência em matéria de licenciamento ambiental: do conflito à solução? **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 499-538, jan./jun. 2013.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n.24, p. 69-85, jan./jun. 2005.

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 4, p. 377-401, out/dez. 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 36, p. 13-52, 1995.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. **O Estado (in)transparente**: limites do direito à informação socioambiental no Brasil. 2008. 369 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ªed. São Paulo: Saraiva. 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19ªed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional**. Brasília, DF, out., 1966. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm. Acesso em 13 de jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, DF, ago., 1981. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 13 de jun. de 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Brasília, DF, dez. 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em 13 de jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22164. **Reconhecimento do princípio de proteção ao ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental difuso.** Relator: Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO PARÁ. Resolução nº 116, de 3 de julho de 2014. **Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local de competência dos municípios, e dá outras providências.** Belém, PA, jul., 2014. Disponível em: < <https://www.semas.pa.gov.br/2014/07/03/resolucao-coema-no-116/>>. Acesso em 13 de jun. de 2018.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO PARÁ. Resolução nº 120, de 28 de outubro de 2015. **Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local, de competência dos municípios, e dá outras providências.** Belém, PA, out., 2015. Disponível em; < <https://www.semas.pa.gov.br/2015/11/05/resolucao-coema-no-120-de-28-de-outubro-2015/>>. Acesso em 13 de jun. 2018.

ESTADO DO PARÁ. Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012. **Dispõe sobre o ICMS Verde.** Belém, PA, jul., 2012. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/legislacao/estadual/Lei_Estadual_no_7.638_ICMS_VERD E.pdf>. Acesso em 13 de jun. 2018.

ESTADO DO PARÁ. Decreto Estadual nº 1.696, de 7 de fevereiro de 2017. **Revoga o Decreto Estadual nº 775, de 26 de junho de 2013, dando nova regulamentação a Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012, e dá outras providências.** Belém, PA, fev., 2017. Disponível em: < <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/Decreto-1.696-de-7-de-fevereiro-de-2017.pdf>>. Acesso em 13 de jun. 2018.

FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 51, n. 203, p. 39-51, jul./set. 2014.

FARIAS, Talden. **O licenciamento ambiental pelos municípios na Lei Complementar 140/2011**. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2016-nov-19/ambiente-juridico-licenciamento-ambiental-pelos-municipios-lc-1402011>> Acesso em: 19 nov. 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

GOMES, Magno Federici; COELHO, Nathan de Souza. Análise do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços sobre Produtos que Utilizam Recicláveis como Matéria-Prima e seus Impactos ao Mercado e ao Meio Ambiente. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, São Paulo, ano XIII, nº 73, , p. 24-58, ago./set. 2017.

GOULART, André Moura Cintra. Custo de oportunidade: oculto na contabilidade, nebuloso na mente dos contadores. **Revista contabilidade & finanças**, São Paulo, v. 13, n. 30, p. 19-31, set./dec. 2002.

LOPES, Syglea Rejane Magalhães; CARVALHO, Isabelle Rodrigues de. Cooperação entre Estados e municípios para o licenciamento ambiental na Amazônia legal após a Lei Complementar nº 140 de 2011. **Revista Thesis Juris – RTJ**, São Paulo, v. 5, n.2, p. 439-458, mai./ago. 2016.

LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná**. Curitiba, 2002. 206 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MANKIW, N. G. **Introdução à Economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MEDEIROS, Fabiani Oliveira de. A Lei Complementar nº 140 que fixa normas para a cooperação entre os entes federativos e seus reflexos para o município em matéria ambiental. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano 58, n. 280, p. 59-66, abr./jun. 2012

MEDEIROS, Maria do Socorro Bezerra et al. Gestão Ambiental e Sustentabilidade: Um Estudo de Caso na Agência do Banco do Brasil de Alagoa Nova/PB. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental Santa Maria**, Santa Maria, v. 19, n. 3, p. 256-273, set./dez. 2015.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília: Senado Federal, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente: um direito adulto. **Revista de Direito Ambiental: RDA**, São Paulo, v. 4, n. 15, p. 34-55, jul./set. 1999.

MILARÉ, Édis. **Direito do meio ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 9ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A competência legislativa e executiva do município em matéria ambiental. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 44, p. 88-105. 1992.

MOURA, Fernanda Prado; TUPIASSU, Lise. A introdução da gestão ambiental no repasse do ICMS Verde aos municípios paraenses. In: Seminário de iniciação científica, 28, Belém. **Anais eletrônicos...** Belém: UFPA, 2017. Disponível em <http://www.seminariopibic.ufpa.br/index.php?opcao=14&area=6>. Acesso em 13 de jun. 2018.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão do Estado Fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2009.

NÓBREGA, Bernardo Mendonça. **O ICMS Verde como instrumento de equidade intraestadual no Pará**. Belém, 2018. 119 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SALES, Jó Bezerra de. **Transferências Intergovernamentais**: a desigualdade na repartição da cota-parte do ICMS no Pará - 1998 a 2008. Brasília: ESAF, 2010.

SCAFF, Fernando Facury. **Responsabilidade civil do estado intervencionista**. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2001.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 32, jul./ago. 2005.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE – SEMAS. **Base de Dados – Fortalecimento da Gestão**. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/base_de_dados_fortalecimento_da_gestao.xlsx> Acesso em: 21 de nov. 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE – SEMAS. **ICMS Verde – Por Fatores**. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/ICMS-VERDE-POR-FATORES-1.xlsx>> Acesso em: 30 de abr. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Editora Malheiros. 1999.

SOUZA, José Fernando Vidal de; ZUBEN, Erika von. O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº 140/2011. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 12, n. 23, p. 11-44, jul./dez. 2012.

TUPIASSU, Lise. **Tributação ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. São Paulo: Renovar. 2006.

TUPIASSU-MERLIN, Lise. **Recherche sur le droit à l'environnement : contribution de la fiscalité à sa réalisation**. Toulouse, 2009. 450 f. Tese (Doutorado) Droit Public, Université Toulouse 1 – Capitole.

TUPIASSU-MERLIN, Lise. A complexidade normativa do direito fundamental ao meio ambiente In: BASTOS, Elísio Augusto Veloso; TUPIASSU-MERLIN, Lise; CICHOVSKI, Patrícia Blagitz (Coord.). **Constitucionalismo e Direitos Fundamentais**. 1ª ed. São Paulo: Método, 2014. p. 230-254.

TUPIASSU-MERLIN. A 'dinâmica ondulatória' de positivação do Direito ao Meio Ambiente In: FERNANDES, David Augusto; GUERRA, Gustavo Rabay (Coord.). **Direitos e garantias fundamentais V**. 1ª ed. Florianópolis: CONPEDI - FUNJAB, 2013. p. 7-36.

TUPIASSU-MERLIN.; HABER, Lilian Mendes. Quota-parte do ICMS e Desenvolvimento Sustentável: A nova Lei do ICMS Ecológico no Estado do Pará. In: DIAS, Jean Carlos; GOMES, Marcus Alan de Melo (Coord.). **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2014. p. 295-312.

TUPIASSU-MERLIN; OLIVEIRA, Adriano Carvalho. ICMS Verde para a redução do desmatamento amazônico: estudo sobre uma experiência recente. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.13, n.25, p.277-306, jan./abr. 2016.

TUPIASSU-MERLIN; PITMAN, A. L.; BARONETTI, A.. Fundos municipais de meio ambiente como instrumento de sustentabilidade das cidades In: Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 22., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2017. p.586-601.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

VARGAS, Neide César. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011.